

## 호주 노사관계의 분권화와 노정 갈등

신 준 식  
(시드니대 노사관계학  
박사과정)

### ■ 머리말

호주의 전통적인 노사관계의 특징은 1904년 설립된 세계적으로 독특한 독립적인 중재기구인 화해와 중재위원회(Conciliation and Arbitration Commission)의 중앙집중적인 권한에 의해 임금·노동조건이 결정되고 분쟁이 중재되어 왔다는 것이다. 이런 특징이 1980년대부터 시작된 연방노동당 정부의 노사관계의 개혁으로 기업협약에 바탕을 둔 분권형태로 변화하는 새로운 시대를 맞게 되었다.

연방 노동당 정부의 노사관계의 분권화(decentralisation)는 포스트 포디즘적 협력주의를 추구하던 호주노총(Australian Council of Trade Unions)의 협력 속에서 진행되었다. 반면에 1996년 보수 연방 자유·국민연합당이 정권을 잡은 후부터는 강력하게 추진된 ‘노동시장 유연화 정책(Labour Market Flexibility Policy)’은 노정간에 심한 갈등을 낳고 있다.

본고는 전통적 노사관계 위원회(Australian Industrial Relations Commission: AIRC, 1986년 이전의 ‘화해·중재위원회의’의 후신)의 임금결정 원리, 노사관계의 분권화와 현 시점의 노정간의 갈등의 원인을 검토할 것이다. 이를 위해 첫째, AIRC의 임금결정 원리, 둘째, 1991년부터 법으로 권장된 기업협약(Enterprise Bargaining Agreement: EBA)과 협력적 노사관계, 셋째, 사업장 관계법 1996(Workplace Relations Act 1996)과 EBA, 넷째, 보수당 정부의 노사관계 정책과 노정간의 갈등 원인 등을 다루어 보려고 한다.

## ■ AIRC의 임금결정 원리

중앙집중적 노사관계에서 핵심적 역할을 해 왔던 AIRC의 산별·직종별 임금결정의 판단 기준에는 첫째, 비교적 임금 정의(Comparative Wage Justice), 둘째, 지불능력(Capacity to Pay), 셋째, 일의 가치(Work Value)라는 원리가 적용되었다.<sup>1)</sup> 이런 가치가 직종별·산별 차원에서 이루어져 왔고 임금결정은 공정성(equity)이란 가치에 바탕을 두고 동시에 효율성(efficiency)을 추구하는 원리에서 결정되었다.

이런 원리에 따라 호주의 임금·노동조건 결정에는 동일업종 동일가치의 노동에 대한 동일임금·동일노동조건이 적용되는 전통이 강하다. 현재에도 이 원리가 직종별·산별 협약(Awards)과 ‘패턴 협약(Pattern Bargaining Agreement)’을 통해 적용되고 있다.

## ■ 법으로 권장된 단체협약과 협력적 노사관계

경영자 단체의 강력한 요구로 연방 노동당 정부는 국제경쟁력과 생산성을 향상시키기 위해 임금·노동조건 결정에 있어서 Awards 보다는 EBA에 중점을 두는 노사개혁을 1991년에 단행했다. 이는 노동시장에서 ‘공정성(Equity)’과 ‘효율성(efficiency)’ 향상을 위한 ‘노동기준의 유지 및 촉진’이라는 전통적인 정책에서 ‘사업장의 개혁’을 통해 Awards의 간소화<sup>2)</sup>와 이 Awards를 최저임

1) Sappey, R. and Winter, M.(1992), *Australian Industrial Relations Practice*, Longman Cheshire, Melbourne, pp. 14-19.

2) 이 간소화는 임금 지급의 차등화를 위해 여러 단계

금·노동조건을 위한 도구로 하고, 별도로 개별 기업과 노동조합 사이에 맺어지는 ‘EBA’를 법으로 권장하는 정책을 통해 이루어졌다.<sup>3)</sup> 그리고 ‘전략적 노동조합주의를 추구했던 노동조합들도 연방 정부의 EBA를 통한 노사관계 개혁에 협력하게 된다.

한편으로 노동조합은 Awards에 내포되어 있는 공정성의 가치를 동일직종·동일산별로 같은 내용을 담는 ‘패턴 협약’을 통해 직종별·산별 협약보다 유리한 조건으로 협약을 맺어 조합원들의 임금과 노동조건을 개선하는 전략을 구사하게 된다. 그리고 노동당과 노동조합의 이념에는 큰 차이가 없다는 점과 노동조합의 협력주의 덕분으로 노사관계가 분권화되는 과정에서 직종별·산별 협약의 간소화와 노동 유연화에 따른 입장과 이해가 다른데서 오는 충돌은 있었지만 커다란 갈등 없이 협력적 노사관계를 유지했다.<sup>4)</sup>

## ■ 보수당 정부의 노사관계 정책과 노동간의 갈등

1996년 연방을 장악한 자유·국민당 정부는 ‘기업협약’과 ‘개인계약’의 활성화를 통해 ‘자유 노동시장 정책’을 촉진하는 한편, ‘노동시장에 강력하게 개입’하기 시작했다. 연

로 구분되었던 기술 수준을 통합하여 임금정책에 유연성을 부여하는 방향으로 진행되었다.

3) Buchanan, J. and Callus, R.(1993), “Efficiency and Equity at Work: the Need for Labour Market Regulation in Australia”, *Journal of Industrial Relations*, December, pp. 515-537.

4) 노동당 정부는 노동시장의 개혁을 통해 고용, 임금, 노동시간의 유연화를 달성하려 한 반면, 노동조합은 직업훈련, 기술과 직업안전관리의 향상 등을 노동의 유연화로 보았다.

방정부의 사업장관계법 1996의 원리는 제3자 개입을 제한하여 개인의 권리를 옹호하고 촉진하는 것이다. 이 법의 개인주의적 접근 방식은 집단적인 접근을 통해 임금과 노동조건의 결정에 적극 참여를 추구하는 노동조합과 대립관계를 갖게 한다.

이 법의 중요한 내용은 첫째, 결사의 자유, 둘째, 개별협약 장려, 셋째, 노동쟁의의 제한 등이다. 특히 연방 보수당 정부는 결사의 자유를 노동자가 ‘노동조합 가입을 선택’, ‘가입할 노동조합을 선택’ 그리고 ‘노동조합에 불가입을 선택’할 자유라고 규정하고 있다. 이런 조항에 따라 노동조합이 노동자들에게 가입을 강요할 수 없다는 것이다. 노동조합은 이 조항은 closed-shop제도를 분쇄함으로써 노동조합을 약화시킬 목적으로 하고 있다고 비판한다.<sup>5)</sup>

그리고 이 법은 노동당이 추진했던 개별기업과 노동조합간의 EBA뿐만 아니라 노동조합을 배제한 EBA 그리고 개인협약(Individual Contract)의 새로운 개념을 도입했다. 고로 ‘사업장 관계법 1996’에 규정되어 있는 임금 결정을 위한 협약들은, 첫째, 최저임금(the Award Safety Net)을 정해 놓은 Awards, 둘째, 노동조합과 맺는 EBA, 셋째, 노동조합 배제한 EBA와 개인협약 등이다.

연방 보수당 정부는 전체 노사관계를 통해 개인주의적 정책들을 더욱 촉진하기 위해 ‘사업장 관계법 개정안 2000(the Workplace Relations Amendment Bill 2000)’을 연방

의회에 상정했으나 상원에서 노동당, 녹색당 및 중도적 입장의 민주당의 반대로 부결되었다. 이후 연방정부는 집단적 노사관계를 통한 방식에서 특별기구 또는 국가 기관을 통해 개별 직종·산업에 적극 개입하는 방식으로 전략을 바꾸었다.

## 건설산업의 예

연방 보수당 정부는 Royal Commission<sup>6)</sup>을 구성하여 2002년 초부터 지난 3월까지 건설업 산업에 대한 생산성 저해 요인과 각종 문제점을 조사하게 했다. 이 위원회는 건설산업의 ‘패턴 협약’의 폐지를 포함한 권고안과 건설노동조합(Construction Forestry Mining Energy Union, Construction Division, CFMEU)과 사용자에 대해 392건에 이르는 불법 행위에 대한 내용을 담은 보고서를 연방정부에 제출했다. 이 권고안과 보고서를 바탕으로 연방정부의 고용 및 사업장 관계부는 ‘빌딩·건설산업 증진법안(the Building and Construction Industry Improvement Bill)’을 작성하여 곧 연방 의회에 상정할 예정이다.

이 법안의 핵심 내용은 첫째, ‘사업장 관계 개정법안 2000’에도 들어 있던 내용으로 ‘패턴 협약’의 금지, 둘째, 2주 이상의 파업금지 와 파업을 하려고 할 경우 비밀투표 실시, 셋째, 결사의 자유의 원칙에 위배된다는 명목으로 Closed-shop제도 금지, 넷째, 호주

5) Pyman, A.(2001), “Workplace Relations and Other Legislation Amendment Act 1996: Experiences of Five Australian Trade Unions”, *Journal of Industrial Relations*, pp. 340-347.

6) 독립적인 임시기구로 이 위원회의 대표는 지명한 변호사가 말고 전문인력을 투입하여 사회의 특별한 문제를 조사하는 기능을 갖는다. 하지만 현재는 중립성을 잃고 지나치게 정치적인 색채를 나타낸다는 비판을 받기도 한다.

빌딩건설위원회(Australian Building and Construction Commission)의 설립 등이다. 이 위원회는 노동조합, 건설회사 및 현장을 자유롭게 출입하고 서류 검사를 할 수 있으며 노동조합 및 사용자들을 고발할 수 있는 권리를 갖는다.<sup>7)</sup>

특히 연방정부는 이 법안의 실행을 통해 파업을 제한함으로써 ‘패턴 협약’을 금지시키려 하고 있다. 이에 대해 CFMEU는 직종별로 동일임금·노동조건을 담고 있는 ‘패턴 협약’ 금지에 다단계 하청구조를 이루고 있는 건설산업에서의 공정거래(Fair Trade)를 불가능하게 하는 것이라고 강력하게 반발하고 있다.

어느 동일직종의 건설회사가 CFMEU와 맺은 EBA의 임금·노동조건이 다른 회사보다 낮다면, 이 회사는 상대적으로 낮은 임금·노동 조건으로 노동자를 고용할 수 있기 때문에 재정적으로 유리한 입장에서 같은 직종의 다른 회사보다 낮은 단가로 많은 물량의 일을 확보할 수 있다. 즉 노동자들에게 불리한 회사가 더욱 번창할 수 있다는 것이다. 고로 CFMEU는 이런 다단계 하청구조에서는 ‘패턴 협약’만이 그 공정성을 담보할 수 있다는 것이다.<sup>8)</sup>

반면 자유·국민 보수당 정부는 이런 ‘패턴 협약’이 ‘자유경쟁(Free Trade)’의 정신을 훼손시켜 상호 경쟁을 약화시키게 되어 소비자와 건설회사에 불리하게 작용한다는 것

이다. 고로 자유경쟁에 근거한 ‘EBA’ 또는 개인 협약을 맺을 것을 강력하게 요구하고 있다.

CFMEU는 이 법안에 대한 반대 활동과 건설산업에 만연해 있는 ‘임금 체불’, ‘세금 회피’, ‘산재보험료 미납’, ‘유령회사 설립’, ‘불법 노동자의 문제’ 등에 대한 문제 제기를 위해 광고, 정치로비, 시위를 10월부터 시작한다. 또한 ‘공정성’의 가치를 존중하는 노동당과 녹색당은 이 법안에 반대하는 입장이다.<sup>9)</sup>

뿐만 아니라 ‘사업장 관계법 개정안 2000’에도 반대했던 민주당의 지지도 얻기 어려워 빌딩건설산업 증진법안은 원안대로 상원을 통과하지 못할 것이다. 그러나 연방정부는 법안이 통과와 상관없이 각 정부기관과 물적·인적 자원을 동원하여 ‘개인의 자유 증진’이라는 명목으로 이런 정책을 추진할 것이고 노동조합과 이에 반대하게 되어 서로 갈등관계를 형성할 가능성이 높다.

## 최근 대학의 예

최근에 연방교육부가 대학에 추가로 4억달러의 지원금을 배정하는 조건으로 몇 가지 전제조건을 내걸었다. 첫째, 대학 직원들이 노동조합이 가입하는 단체협약(Union Negotiated Certified Agreement)에 우선하는 개별 계약제(Individual Contract)로 일할 것을 허락할 것, 둘째, 비정규 고용에 대한 제한을 없앨 것, 셋째, 다른 직종보다 조건이 좋은 고용을 금지할 것, 넷째, 패턴 협약을 금지할

7) Harnish, W.(2003/09/05), “Enterprise Bargaining in the Post-Cole Environment”.

8) Shin, Joon Shik(2002), “the Adaptation of Production Models and Union Policies to Rising Trends of Construction Subcontracting”, Unpublished Master of IR and HRM (Honours) Thesis, University of Sydney

9) Priest, M. and Skully, M.(2003/09/17), “Abbott Crack Down on Strikes”, *Australian Financial Review*, p. 1 and p. 4.

것 등을 요구하고 있다.<sup>10)</sup> 이런 요구에 대해 대학 부총장 협의회는 정부가 대학의 운영에 지나치게 개입하는 요구라며 반대 입장을 표명했다.

이전에도 정부가 대학 직원에 대한 유연한 고용을 요구하는 경험이 있지만 이번 프로그램은 정도가 지나치며 이념적인 측면이 강하다. 노사 자율에 의한 협상과 합의에 바탕을 둔 기업 협약 또는 개인 협약을 장려하겠다고 하는 연방정부가 대학 지원금을 미끼로 대학 운영에 깊숙히 개입하는 것은 상당한 모순적인 정책이라고 비판을 받고 있다.<sup>11)</sup> 이런 정부의 요구는 대학 노조, 호주노총 등 노동조합들의 강력한 반발을 사고있다.

## ■ 맺음말

1996년의 ‘사업장 관계법 1996’ 제정 이후 ‘자유 거래’라는 원리에 따라 ‘노동시장 유연화’의 확대, ‘폐턴 협약’ 금지, ‘개인 협약’의 증대를 목적으로 입안되었던 ‘사업장 관계법 개정법안 2000’이 상원의 노동당, 녹색당, 민주당의 반대로 부결되었다. 이후 연방정부는 집단적 노사관계 변화를 위한 관계법안 대신 개별 산별 노사관계를 다루는 법을 제정하여 그들의 이념적 목적을 달성하려고 한다.

또한 ‘폐턴 협약’을 맺는 건설회사에게는

정부 공사를 수주하지 못하도록 하거나 정부의 이념을 실현하려는 가이드 라인을 따르지 않는 대학에 재정 지원을 축소하는 등 다양한 방법을 동원하고 있다. 이런 연방정부의 다양한 시도가 전통적으로 직종·산별 협약과 노사관계위원회에 의해 동일업종·동일가치의 노동에 대한 동일임금 지급이라는 전통 속에서 ‘공정성’이란 가치를 존중하는 노동조합과 갈등관계를 형성하고 있다. 최근의 노정간의 갈등이 첨예하게 나타나는 건설산업과 대학의 예가 보수당 연방정부와 노동조합 사이에 서로 다른 이념적 갈등이 잘 표현된 경우라고 본다.

그리고 보수당 정권은 임금·노동조건의 결정에 있어서 노사 당사자들간의 협상이나 합의 또는 AIRC의 화해와 중재에 의한 임금·노동조건의 결정, 그리고 노사간의 분쟁이 발생했을 때 AIRC의 화해와 중재에 의해 해결보다는 처벌 기능을 가지고 있는 특별기구 또는 정부 기관을 이용하거나 새로운 기구를 설립하여 문제를 해결하려고 한다. 이는 개인의 권리를 옹호하고 촉진하여 사업장의 당사간의 직접적인 관계로 노사문제를 해결해야 한다는 ‘사업장 관계법 1996’의 목적에도 모순적인 정책이라고 노동조합은 강력하게 반발하고 있다.

이처럼 보수 연방정부가 의도적으로 정치적 이념을 노사관계에 적용하여 ‘개별적 자유’를 확대시킨다는 명목으로 ‘폐턴 협약’을 통한 노동조합의 ‘공정성’ 추구를 억압하는 현실에서 노동조합이 전투적으로 대응할 가능성도 없지 않으며, 노정간의 갈등이 심화되는 대립적 노사관계는 계속될 전망이다.

10) Martin, C. and Dodd, T.(2003/09/25), “Uni Revolt over IR Demands”, *Australian Financial Review*, p. 3; [http://www.actu.asn.au/public/news/1064282720\\_13611.html](http://www.actu.asn.au/public/news/1064282720_13611.html)

11) O'Brien, J.(2003/09/25) “Uni Cop Collective Bargaining Assault”, *Australian Financial Review*, p. 63.